

De West-Duitse juridische opleiding

Citation for published version (APA):

de Groot, G-R. (1979). De West-Duitse juridische opleiding. *Ars Aequi*, 28(2), 82-86.

Document status and date:

Published: 01/01/1979

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Onderwijs

De West-Duitse juridische opleiding

Mr. Gerard-René de Groot*

Inleidende opmerkingen

De meeste juristen (waaronder begrepen juridische studenten) weten bar weinig van de juridische opleiding in het buitenland. En vaak berusten de dingen die ze dan nog wel (menen te) weten op verouderde gegevens. Zo heerst vrij algemeen de mening, dat in Duitsland ieder afgestudeerd jurist 'Herr Doktor' is en dat hij dat op betrekkelijk gemakkelijke wijze is geworden. Men vertelt elkaar het oude grapje: 'Er hat in Würzburg einen Zug verpasst und deshalb seinen Doktor gemacht'. Vroeger is het inderdaad zo geweest, dat ieder Duits jurist 'Doktor' was en de proefschriften met reden heel magertjes konden worden genoemd. We dienen echter wel te beseffen, dat dit in een tijd was, dat men ook hier in Nederland nog heel gemakkelijk kon promoveren en soms zelfs een doctorsgraad zonder een proefschrift kon bemachtigen (ingeval van promotie uitsluitend op stellingen).¹ Bij ons is dat in 1921² veranderd en ook in Duitsland heeft de tijd niet stilgestaan. Hoe daar de situatie nu is, zal hierna worden beschreven.

Maar alvorens daartoe over te gaan, moet worden onderstreept, dat het om meerdere redenen jammer is, dat zo weinig naar buitenlandse juridische opleidingen wordt gekeken. Door het nog steeds toenemende internationale handelsverkeer komen juristen immers telkens vaker met buitenlandse collega's in aanraking. En het is voor het verloop van een gesprek met zulke buitenlandse juristen heel bevorderlijk, als men iets van hun opleiding weet. Men zal hun vragen en opmerkingen dan vaak beter kunnen begrijpen. Het is bovendien plezierig te weten, wat degene, met wie men spreekt, is en daartoe is het bijvoorbeeld in Duitsland nodig Doktor, Assessor en Referendar

te kunnen onderscheiden! Inzicht in buitenlandse juridische opleidingen kan ook zijn vruchten afwerpen bij het voorbereiden van voorstellen tot wijziging van de studieopbouw in eigen land. Zo kan men in het buitenland inspiratie opdoen met betrekking tot de beantwoording van de vraag hoe de 'praktijk' van het recht in de juridische studie een plaats kan krijgen. En ook ten aanzien van het probleem hoe lang een juridische studie mag duren (4 jaar, 4½ jaar of wellicht nog langer) kan studie-vergelijking interessant materiaal aandraagen. Toen de sectie rechtsgeleerdheid van de academische raad de Minister van Onderwijs wilde overtuigen van het feit, dat de juridische studie 4½ jaar zou moeten duren, heeft de sectie dan ook heel uitvoerig kennis genomen van de studie en studieduur in het buitenland.

Het grondpatroon van de juridische studie in de Bondsrepubliek

In het voorgaande zijn al wat Duitse 'voorbeelden' ten tonele gevoerd. We willen nu nader bekijken, hoe de studie in West-Duitsland is opgebouwd. Allereerst moet er dan op worden gewezen, dat de juridische opleiding niet voor de gehele Bondsrepubliek uniform is geregeld. De inrichting van het onderwijs, dus ook de inrichting van de juridische studie, behoort namelijk niet tot de competentie van de Bond, maar tot die van de deelstaten. Enkele algemene richtlijnen voor de studie vindt men evenwel in het Deutsche Richtergesetz (DRiG) van 8-IX-1961 (BGBl I, 1965). Het is op zijn plaats om hier paragraaf 5 van deze wet te citeren, omdat die bepaling inzicht geeft in de grondstructuur van de Duitse juridische studie:

§5. Erwerb der Befähigung zum Richteramt.

(1) Die Befähigung zum Richteramt wird durch das Bestehen zweier Prüfungen erworben.

(2)¹ Der ersten Prüfung muss ein Studium der Rechtswissenschaft von mindestens dreieinhalb Jahren an einer Universität vorangehen.² Davon sind mindestens vier Halbjahre dem Studium an einer Universität im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu widmen³.

In paragraaf 5a lid 1 wordt vervolgens gesteld, dat tussen het eerste en het tweede examen een 'voorbereidingsdienst' van twee jaar moet liggen. Hieronder gaan we daar nader op in. Bij de bepaling

* Gerard-René de Groot is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de vakgroep burgerlijk recht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid te Groningen. Na het behalen van zijn doctoraal examen rechten aan die faculteit heeft hij gedurende één jaar gestudeerd aan de Westfälische Wilhelmsuniversi-

tät te Münster (Nordrhein-Westfalen).

¹ Vergelijk artikel 16 Besluit tot regeling van het hoger onderwijs van 27 april 1877, *Stb.* 87.

² Besluit van 15 juni 1921, inhoudende het Academisch Statuut, *Stb.* 800.

van paragraaf 5 DRiG sluiten paragraaf 5 der Bundesnotarordnung (BnotO) van 24-II-1961 (BGBl I, 98) en paragraaf 4 der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) van 1-VIII-1959 (BGBl I, 565) nauw aan door te bepalen, dat slechts diegene tot notaris kan worden benoemd, respectievelijk als advocaat kan optreden, die 'Die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz erlangt hat'.

De diverse deelstaten zijn vrij bij het nader inkleuren van de algemene bepalingen van het DRiG. De curricula van de juridische studie verschillen dan ook aanmerkelijk naar deelstaat. De hierna volgende beschrijving beperkt zich derhalve tot één deelstaat en wel tot Nordrhein-Westfalen. Voor de keuze van die deelstaat kunnen enkele redenen worden aangevoerd. In de eerste plaats is Nordrhein-Westfalen één der belangrijkste Duitse deelstaten; bovendien grenst deze staat aan ons land. Verder is de studie in Nordrhein-Westfalen redelijk representatief voor de Bondsrepubliek als geheel (anders dan bijvoorbeeld Hamburg en Bremen die sterk afwijkende juridische opleidingen kennen).

De universitaire studie

Wij zagen zoëven al, dat de universitaire studie volgens het DRiG minimaal 3½ jaar duurt. Hoe ziet de studie er gedurende die jaren nu uit. In de allereerste plaats moet dan worden geconstateerd, dat men in Duitsland niet ons systeem van universitaire examens en tentamens kent. Het examen waarmee de universitaire studie wordt afgesloten, de zogenaamde Referendarprüfung, is een staatsexamen. Het examen wordt afgenomen door een commissie die uit enkele professoren, rechters en andere praktijkjuristen bestaat. Het berust slechts op louter toeval, als men (onder andere) wordt geëxamineerd door een hoogleraar, bij wie men colleges heeft gelopen.

Uit welke onderdelen de Referendarprüfung bestaat, kan men in paragraaf 3 van het Juristenausbildungsgesetz NW (JAG NW) lezen: volgens deze paragraaf wordt men in elk geval geëxamineerd in de volgende vakken: burgerlijk recht, ondernemingsrecht, arbeidsrecht, strafrecht, publiekrecht, procesrecht. Verder wordt een kandidaat geëxamineerd in de vakken van de door hem gekozen Wahlfachgruppe. Het zou hier te ver voeren om een opsomming van alle mogelijke Wahlfachgruppen te geven. We volstaan met twee voorbeelden: Wahlfachgruppe 1 bestaat uit rechtsgeschiedenis, rechtsfilosofie en rechtssociologie; Wahlfachgruppe 2 uit internationaal privaatrecht en rechtsvergelijking.

De Referendarprüfung bestaat uit een schriftelijk en een mondeling gedeelte. Het schriftelijk gedeelte valt weer uiteen in het maken van een Hausarbeit en het uitwerken van meerdere Aufsichtsarbeiten. De Hausarbeit bestaat uit een casuspositie, waarover men op systematische wijze een uitgebreid rapport moet maken, waarin men de juridische problemen van het geval met uitvoerige verwijzingen naar rechtspraak en literatuur oplost. Voor het maken van de Hausarbeit heeft men zes weken de tijd. De Aufsichtsarbeiten bestaan uit een casuspositie uit een bepaald vakgebied, die moet worden opgelost zonder gebruik te maken van literatuur enz. Het maken van een Aufsichtsarbeit dient binnen enkele uren te gebeuren (men wordt daartoe in een zaal 'opgesloten', aan welk feit de Aufsichtsarbeiten hun bijnaam 'Klausuren' ontleenen). Voor de Referendarprüfung moet men drie Klausuren maken uit respectievelijk burgerlijk recht, strafrecht en publiek recht.

Indien men het schriftelijk gedeelte met redelijk resultaat heeft voltooid, wordt men voor het mondeling gedeelte van het examen uitgenodigd. Voor het afnemen van het mondelinge gedeelte houdt de examencommissie zitting in de rechtbank. In de rechtzaal zitten de kandidaten dan te zweten, terwijl de vragen op hen worden afgevuurd.

Als men is geslaagd voor het eerste juridische staatsexamen, de Referendarprüfung, dan moet men, wil men 'Volljurist' worden en dus de 'Befähigung zum Richteramt' enz. hebben, met de juridische Vorbereitungsdienst beginnen. Deze zogenaamde Referendardienst valt in verschillende delen uiteen. Het beste kunnen we hier weer het DRiG citeren (paragraaf 5a):

§5a. Vorbereitungsdienst. (1) ¹ Zwischen der ersten und der zweiten Prüfung muss ein Vorbereitungsdienst von zwei Jahren liegen. ² Die Ausbildungszeit ist zu verwenden zum Dienst

1. bei einem ordentlichen Gericht in Zivilsachen,
2. bei einem Gericht in Strafsachen oder einer Staatsanwaltschaft,
3. bei einer Verwaltungsbehörde,
4. bei einem Rechtsanwalt,
5. nach Wahl des Referendars
 - a. zusätzlich bei den in den Nummern 1 bis 4 genannten Stellen,
 - b. bei einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes,
 - c. bei einem Gericht der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- oder der Sozialgerichtsbarkeit,
 - d. bei einem Notar,
 - e. bei einer Gewerkschaft, einem Arbeitgeberverband oder einer Körperschaft wirtschaftlicher, sozialer oder beruflicher Selbstverwaltung,
 - f. bei einem Wirtschaftsunternehmen,
 - g. bei einer überstaatlichen, zwischenstaatlichen

- oder ausländischen Rechtsanwalt,
- h. bei einer sonstigen Stelle, bei der eine sachgerechte Ausbildung gewährleistet ist.
- (2) ¹ Der Vorbereitungsdienst bei einer Stelle dauert mindestens drei Monate; er soll bei höchstens fünf Stellen abgeleistet werden. ² Eine Ausbildung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften kann auf die Ausbildung nach Nummer 3 oder 5 mit bis zu drei Monaten angerechnet werden. ³ Während des Vorbereitungsdienstes können Ausbildungslehrgänge bis zu einer Gesamtdauer von drei Monaten vorgesehen werden. ⁴ Der Vorbereitungsdienst kann im Einzelfall aus besonderem Grund verlängert werden.
- (3) Das Nähere regelt das Landesrecht⁵.

Tijdens de Vorbereitungsdienst moet men werkgroepen bijwonen, die meestal door een rechter of door een raadsheer (Richter beim Landgericht oder Richter beim Oberlandesgericht) worden geleid. In deze werkgroepen wordt o.a. besproken, hoe men voor de rechtbank dient te rapporteren en hoe men vonnissen moet maken.

De Vorbereitungsdienst wordt afgesloten door het tweede juridische staatsexamen, de zogenaamde Assessorprüfung. Ook dit examen valt weer in verschillende delen uiteen. Opnieuw moeten rechtsvragen (Klausuren) worden gemaakt. Ditmaal worden vier casus gegeven: twee op het gebied van het burgerlijk recht, één uit het strafrecht en één uit het administratieve recht.

Verder moet weer een Hausarbeit worden gemaakt. Het niveau ligt nu echter aanmerkelijk hoger dan bij de Referendarprüfung. Voor de Hausarbeit krijgt men een compleet dossier, waaruit echter het vonnis is weggenomen. Binnen vier weken moet men de casus oplossen, daarover een rapport schrijven en een vonnis ontwerpen. Het mondeling examen wordt weer op dezelfde wijze afgenomen als tijdens de Referendarprüfung. Het examen begint ditmaal echter met een 'Vortrag': de kandidaat moet eerst mondeling rapporteren over een dossier (weer zonder vonnis), dat hij enige dagen tevoren kreeg toegestuurd.

We moeten hier even een extra verhaaltje invlechten: gedurende de 'juristische Vorbereitungsdienst' is men 'Beamter'. Dat impliceert dat wordt nagegaan, of men wel 'Verfassungstreu' is. 'Verfassungsfeinde' kunnen niet tot ambtenaar worden benoemd. Dat wil zeggen, dat mensen die van staatsgevaarlijke ideeën worden verdacht geen Referendar kunnen worden en derhalve ook de Assessorprüfung niet kunnen afleggen. Degenen die het voorgaande goed hebben gelezen, kunnen concluderen dat men dan dus nooit rechter, notaris of... advocaat kan worden! Met name dit laatste moet op zijn allerminst 'minder gelukkig' worden genoemd. Het Bundesverfassungsgericht heeft moeten beoordelen, of dit wel in overeenstemming

met artikel 12 lid 1 Grundgesetz is. 'Alle Deutsche haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen'. In het arrest van 22 mei 1975 (*Jus* 1975, 730; *NJW* 1975, 1641; *JZ* 1975, 561) verklaarde het Bundesverfassungsgericht dat geen strijd met dit artikel aanwezig is. Wel stelde het gerechtshof echter:

'Entscheidet (der Staat) sich für einen Vorbereitungsdienst, der im Beamtenverhältnis zurückzulegen ist, so muss er für diejenigen, für die ein Beruf ausserhalb des Staatsdienstes in Betracht kommt, entweder einen gleichwertigen, nicht diskriminierenden Vorbereitungsdienst anbieten, der ohne Berufung ins Beamtenverhältnis geleistet werden kann, oder innerhalb seiner beamtenrechtlichen Regelung eine Ausnahmenvorschrift vorsehen, die es gestattet, den Vorbereitungsdienst auf Wunsch ausserhalb eines Beamtenverhältnisses abzuleisten'.

Zoëven werd er op gewezen, dat men minstens 3½ jaar moet hebben gestudeerd, alvorens men zich voor de Referendarprüfung mag aanmelden. Bij die aanmelding moeten bewijsstukken worden overlegd, waaruit blijkt dat men gedurende de universitaire studie redelijke resultaten heeft geboekt. Dat bewijs moet worden geleverd door het 'Studienbuch' te overleggen waarin is geadministreerd, voor welke colleges men zich gedurende de studie heeft ingeschreven. Ook moet blijken, dat men een zeker aantal werkgroepen heeft gevolgd, een proef-'Hausarbeit' heeft gemaakt, en eens een referaat over een wetenschappelijk onderwerp tijdens een Seminar heeft gehouden. Op deze plaats moeten twee kanttekeningen worden gemaakt: doordat men uitsluitend staatsexamens kent, is het in Duitsland veel gemakkelijker dan bij ons om gedurende de studie één of meerdere malen van universiteit te verwisselen. Een tiental jaren geleden was een dergelijke 'Hochschulwechsel' algemeen gebruikelijk. Tegenwoordig is het aantal studenten, dat aan meer dan één universiteit heeft gestudeerd, alvorens zij overgaan tot de aanvraag van de Referendarprüfung veel geringer, onder meer doordat er steeds strengere bepalingen komen met betrekking tot de tijd gedurende welke men een studiebeurs kan krijgen. Doordat overigens niet de volledige 3½ jaar binnen Duitsland hoeft te zijn gestudeerd, is er ook een behoorlijk aantal studenten, dat eens een semester aan een buitenlandse universiteit gaat studeren (met name is een wintersemester Lausanne erg populair – vooral in kringen van rechtsvergelijkers – terwijl ook menig student een half jaar naar Oxford of Cambridge verhuist).

Verder moet er op gewezen worden dat men uit de eis van een minimale universitaire studieduur van 3½ jaar niet mag concluderen, dat de gemiddelde studieduur tot en met de Referendarprüfung ergens in de buurt van 4 jaar zou liggen. In de eerste

plaats neemt de Referendarprüfung zelf circa 7 maanden in beslag. Verder melden de meeste studenten zich pas na ruim tien semesters voor dit examen aan. Dit wordt ondermeer veroorzaakt door het feit, dat men de Referendarprüfung slechts eenmaal mag overdoen. Zakt men ook een tweede keer voor dit examen, dan is de droom van een leven als jurist voorgoed in duigen gevallen.

Evenals in ons land het geval is, tracht men ook in Duitsland de studieduur te verkorten. Dat ligt daar uiteraard nog meer voor de hand, nu de gemiddelde studieduur tot en met de Assessorprüfung tegen de 9 jaar beloopt! Derhalve is men op het ogenblik aan het experimenteren met een zogenaamde 'einstufige Ausbildung'. De mogelijkheid tot dergelijke experimenten wordt geboden door paragraaf 5b DRiG die werd opgenomen door het Gesetz zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes vom 10. September 1971 (BGBl I, 1557) en tot 15-IX-1981 geldt. Uiterlijk 1981 zal het experiment moeten worden geëvalueerd en zal weer een nieuwe wijziging van het DRiG noodzakelijk zijn. Het eerste lid van paragraaf 5b DRiG bepaalt:

'§5b. Einstufige Ausbildung. (1) ¹ Das Landesrecht kann Studium und praktische Vorbereitung in einer gleichwertigen Ausbildung von mindestens fünfeinhalb Jahren zusammenfassen. ² Ein Teil der Ausbildung ist bei Gerichten, Verwaltungsbehörden und Rechtsanwälten abzuleisten. ³ Die erste Prüfung kann durch eine Zwischenprüfung oder durch ausbildungsbegleitende Leistungskontrollen ersetzt werden. ⁴

De opleidingen die op grond van de 'Experimentierklausel' zijn gestart duren circa 7 jaar. Er bestaat momenteel nergens een opleiding met de minimaal toegestane duur van 5½ jaar. Einstufige Ausbildungen vindt men in Konstanz, Augsburg, Bremen, Hamburg, Hannover, Bielefeld en Trier.

De promotie

Tot nog toe zijn wij de 'Doktor iuris' nog niet tegengekomen. Wil men rechter, advocaat e.d. worden, dan dient men Assessor te zijn, 'Doktor' is overbodig. Promoveren is slechts interessant voor degenen die van een academische carrière dromen, of hun visitekaartje willen verfraaien in de hoop dan voor bijvoorbeeld het bedrijfsleven aantrekkelijker te zijn. Om te promoveren moet een dissertatie worden geschreven. De omvang van die dissertatie is meestal 100 à 200 pagina's typoscript. Gemiddeld werkt men twee jaar aan zo'n proefschrift. Het niveau van de Duitse dissertatie is heel redelijk. De bewering, dat een Duitse dissertatie op het niveau van Nederlandse scripties zou liggen, is

domweg niet waar! Een heel enkele uitstekende Nederlandse scriptie zou in Duitsland als dissertatie kunnen dienen, verreweg de meeste scripties echter allerminst! Vele Duitse dissertaties halen het peil van de Nederlandse proefschriften.

Indien iemands dissertatie is goedgekeurd, is hij daarmee nog geen 'Doktor'. Een openbare verdediging van de dissertatie, zoals in Nederland dient te gebeuren, kent men in Duitsland niet. Evenmin kent men de verplichting om aan de dissertatie stellingen toe te voegen. Maar men moet nog een examen afleggen om te tonen, dat men een behoorlijke algemene juridische kennis bezit: het 'Rigorosum', waarin men tezamen met enige andere doctorandi over algemene problemen van burgerlijk-, staats- en strafrecht wordt ondervraagd. Als men het Rigorosum met goed gevolg heeft afgelegd, moet men de dissertatie laten drukken. Pas als men een bepaald voorgeschreven aantal exemplaren van de dissertatie aan de universiteitsbibliotheek heeft gegeven, krijgt men de doctorsbul. Wanneer kan men met het schrijven van een proefschrift beginnen? Een vereiste is, dat men de Referendarprüfung heeft afgelegd. Het is niet nodig dat men het tweede juridische staatsexamen heeft gedaan. Meestal melden studenten zich direct na de Referendarprüfung voor een promotie aan en beginnen pas na de promotie aan de Referendardienst. Ik onderstreep evenwel nog eens, dat promotie geen regel, maar uitzondering is.

Degenen die een wetenschappelijke loopbaan ambiëren dienen zich vervolgens te habiliteren. In de regel wordt zo iemand – na promotie en tweede staatsexamen – wetenschappelijk medewerker en verricht dan in die functie wetenschappelijk onderzoek over een thema, waarover hij een dik – en dikwijls goed – boek publiceert: de Habilitationsschrift. Op grond van dit boek krijgt hij de 'venia legendi': het recht om aan een universiteit te doceren. De venia legendi wordt verleend voor het gebied, waarin de Habilitationsschrift is geschreven plus de gebieden, waarover men al eerder iets heeft gepubliceerd (bijvoorbeeld dissertatie of opstellen). Als men de venia legendi heeft verkregen, kan men naar leerstoelen solliciteren. Tot een benoeming als hoogleraar kan men als Privatdozent optreden. Als dusdanig vervangt men meestal hoogleraren, die om de één of andere reden (ziekte, verblijf in het buitenland) verhinderd zijn om college te geven.

Slotopmerkingen

Na het voorgaande komt onherroepelijk de vraag op om een uitspraak te doen over de voor- en nadelen van het Duitse systeem. Zonder een poging

te doen om compleet te zijn, wil ik enkele punten aanstippen.

Voordelen:

- de parate kennis van Duitse juristen is groter dan die van Nederlandse collega's, daar zij gedurende hun studie hebben moeten studeren in het besef alles op een (soms nog ver verwijderd) tijdstip (namelijk tijdens de staatsexamens) nog te moeten weten;
- de mogelijkheid eens van universiteit te verwisselen is gunstig voor de algemene juridische ontwikkeling;
- de juridische 'praktijk' is een onderdeel van de studie.

Nadelen:

- de studieduur is erg lang;
- de Referendarzeit is eigenlijk een beknopte raio-opleiding; lang niet alle juristen worden echter rechter of officier van justitie, zodat veel kennis moeten opdoen, die ze later niet nodig zullen hebben;
- gedurende de studie is men enige tijd ambtenaar; om ambtenaar te kunnen worden moet men 'verfassungstreu' zijn, dat wil zeggen dat de studie geblokkeerd kan worden, indien men van 'Verfassungsfeindlichkeit' wordt verdacht.

Het is niet zinvol om deze beschouwingen af te sluiten met de bewering, dat het systeem van de Duitse juridische opleiding beter of slechter is dan het Nederlandse. Daarvoor zijn de grondpatronen van de juridische studie in beide landen te verschillend. Men kan zich slechts door de nadelen van het 'andere' systeem laten waarschuwen en zich door de voordelen ervan laten inspireren.

Witte stukken

Onder de zorg van:

Pieter Berkhout
Anina Pennders

Demokratie en doelmatigheid in de gesubsidieerde sektor, een veld van voetangels en klemmen

Anina Pennders

Alweer enkele maanden geleden ontving de Tweede

Kamer het voorlopige standpunt van de regering over de aanbevelingen van de commissie Van der Burg.¹ Die aanbevelingen zijn neergelegd in een rapport dat reeds in maart 1977 verscheen. Het werkterrein van deze commissie is terug te vinden in haar officiële naam: de commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen.²

De verschijning van dit rapport heeft kennelijk weinig opschudding veroorzaakt gezien het geringe aantal publikaties dat het heeft uitgelokt. Toch zijn er redenen genoeg om aan inhoud en verdere lotgevallen van het rapport aandacht te besteden. Want in wezen gaat het rapport over de verhouding tussen staat en maatschappij, met name over een sektor waarop steeds meer mensen zijn aangewezen. Dit brengt een aantal vraagstukken met zich mee die de volle aandacht verdienen in het staatsrechtelijk debat en daarbuiten.

De opdracht

Demokratie is méér dan de verkiezing van vertegenwoordigende organen eenmaal in de vier jaar. Het is onder andere ook het betrekken van degenen over wier belangen het gaat bij het beleid dat gevoerd gaat worden. Hierom gaat het in de strijd om inspraak en medezeggenschap die de laatste jaren op uiteenlopende terreinen in de maatschappij wordt gevoerd. In de sferen van overheid, onderwijs en bedrijfsleven zijn intussen diverse vormen van inspraak en medezeggenschap verwerkelijk.

Ook de gesubsidieerde instellingen krijgen steeds meer te maken met de tendens naar meer inspraak en medezeggenschap. Geen wonder, want met hun werk is in uiteenlopende mate het algemeen belang gemoeid en steeds meer overheids-geld. 'Niet te verwonderen is ook dat de overheid zich afvraagt of niet dat wat geldt voor haar eigen verdere democratisering eveneens moet gelden voor de gesubsidieerde instellingen.'

Dit zijn ongeveer de bewoordingen waarmee koördinerend minister van Welzijnsaangelegenheden Van Doorn in september 1974 de commissie Van der Burg aan het werk zette.

De commissie telt achttien leden waarvan de meesten jurist zijn. De voorzitter en de vice-voorzitter komen uit het wetenschappelijk onderzoek en onderwijs; resp. Van der Burg uit Tilburg en Schuyt uit Nijmegen. De overige leden vertegenwoordigen twaalf van de veertien ministeries. Slechts defensie en algemene zaken ontbreken.

¹ Kamerstukken 15360, nr. 1.

² Rapport van de commissie van advies inzake het demokra-

tisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen. Staatsuitgeverij 1977.